



Roj: SAN 2884/2012
Id Cendoj: 28079230082012100330
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 8
Nº de Recurso: 1379/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: ANA ISABEL GOMEZ GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a veinticinco de junio de dos mil doce.

Visto el presente recurso contencioso administrativo nº 1379/10 , interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D^a. Gema Avellaneda Peña** , en nombre y representación de **D. Jose Pedro** , contra la Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 4 de noviembre de 2010, sobre denegación del Estatuto de Apátrida, en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido **Ponente** la Ilma. Sra. D^a. ANA ISABEL GOMEZ GARCIA, Magistrada de la Sección.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de D. Jose Pedro , contra la resolución dictada en fecha 4 de noviembre de 2010 por el Ministro del Interior, por la que se deniega al recurrente el reconocimiento del Estatuto de Apátrida.

SEGUNDO: Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de derecho y terminó por suplicar que, previos los tramites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que, estimando el recurso, se deje sin efecto la resolución recurrida, por no ser ajustada a Derecho; acuerde que debe concederse el estatuto de apátrida al recurrente; se condene al Ministro del Interior a estar y pasar por esta declaración y a conceder el estatuto de apátrida al recurrente, así como a las costas procesales.

TERCERO: Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia desestimando el recurso y confirmando la resolución impugnada por ser ajustada a Derecho, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO: Habiendo sido solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento, se practicó la propuesta, y, evacuado trámite de conclusiones, quedaron autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 20 de junio del año en curso, en que, efectivamente, se votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Se impugna mediante el presente recurso contencioso administrativo la resolución del Ministerio del Interior de fecha 4 de noviembre de 2010 por la que se deniega al actor el reconocimiento del Estatuto de Apátrida, por no concurrir en él las condiciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, dado que se trata de un saharauí procedente de los campamentos de refugiados situados en territorio argelino, que disfruta de los elementos esenciales de la protección internacional recogidos en la Convención, como son la garantía de no devolución, la asistencia material y la expedición de documentos como el pasaporte, que lo identifica y permite viajar fuera de Argelia y regresar. Se añade que la protección recibida en territorio argelino ha determinado que el interesado no haya necesitado ni solicitado el reconocimiento como apátrida en Argelia, país que también es parte de la Convención sobre el estatuto de los apátridas.

El recurrente formuló solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida el 9 de septiembre de 2010. Declara ser saharauí, haber nacido el NUM000 /1968 en la localidad de Echdeiria (Sahara Occidental), donde vivió hasta el año 1975; tras la ocupación marroquí del territorio saharauí vivió en el campamento de refugiados de Argelia hasta el año 2010, si bien entre los años 1979 hasta 1989 vivió en Cuba por razón de estudios, en 2010 viajó a España. Manifiesta no recibir protección o asistencia de ningún organismo de Naciones Unidas distinto del ACNUR; no goza de derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad, disponiendo de documento de identidad, documentos de viaje y otros documentos. Afirma haber tenido nacionalidad española, que perdió por la ocupación marroquí del territorio saharauí.

Como motivos de su solicitud alega su ausencia de nacionalidad, pues pese a que sus padres y él mismo han ostentado la nacionalidad española, tal circunstancia no le permite la adquisición de esta nacionalidad, tampoco se pudo beneficiar de la adquisición de la nacionalidad en aplicación de las normas jurídicas españolas e internacionales conforme a las que se llevó a cabo el proceso de descolonización del Sahara. Tampoco tiene la nacionalidad marroquí ni argelina, pues pese a estar documentado con pasaporte de Argelia es a los únicos efectos de viajar a España, como un documento o título de viaje, que no le otorga la protección que da la nacionalidad y que no podrá renovar cuando caduque.

Con la solicitud acompañó, entre otros, los siguientes documentos:

- Pasaporte nº NUM001 , expedido por las autoridades argelinas el 13 de junio de 2009, con fecha de caducidad el 12 de junio de 2014, con visado para España.
- DNI nº NUM002 de la RASD.
- Certificado de nacimiento, fecha NUM003 /10, expedido por la Delegación Saharauí para Andalucía, en el que se afirma que nació en el Sahara Occidental, el NUM000 de 1968.
- Certificación expedida por la Delegación Saharauí para Andalucía, de fecha 07/09/10, en la que se consigna que a Belarmino , con DNI saharauí NUM002 , no le constan antecedentes penales en los archivos del Ministerio de Justicia y Asuntos Religiosos de la República Árabe Saharauí Democrática.
- Certificado de nacionalidad, fecha 07/09/10, expedido por la Delegación Saharauí para Andalucía, en el que se afirma que Jose Pedro , con pasaporte nº NUM001 , nació el NUM000 de 1968 en el Sahara Occidental. Es de origen saharauí.
- Certificado de paternidad, expedido por la Delegación Saharauí para Andalucía, en el que se afirma que Jose Pedro es hijo de D. Belarmino , con DNI español nº NUM004 , nacido en Saguia (Sahara Occidental).
- Copia de los DNI de sus padres, expedidos por el Gobierno español en 1971.

En la resolución ahora impugnada se analizan y valoran los hechos alegados y se razona que los saharauís residentes o procedentes de los campamentos de refugiados situados en territorio argelino disfrutaban de los elementos esenciales de la protección internacional recogidos en la Convención sobre el estatuto de los refugiados, como son la garantía de no devolución, la asistencia material y la expedición de documentos como el pasaporte, que los identifican y les permiten viajar fuera de Argelia y regresar; que Argelia, como país de asilo, otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauís, tal y como se reconoce por los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas, por lo que en casos como el presente el procedimiento para establecerse en España debe ser el previsto en la normativa de extranjería para dichos fines; que el interesado no ha solicitado el reconocimiento de apátrida en Argelia, país que también es parte de la Convención sobre Estatuto de Apátridas.

En la demanda de este recurso alega la parte actora, como motivos de impugnación de la anterior resolución, en síntesis, que el recurrente acredita su carencia de nacionalidad; que Argelia documenta a los saharauís residentes en su territorio con la finalidad de que puedan salir a países que como España no tienen reconocido como país a la RASD. Invoca la normativa aplicable así como sentencias del Tribunal Supremo y de esta Sala al respecto, y denuncia falta de motivación en la resolución impugnada.

El Abogado del Estado se opone al recurso por las razones expuestas en su escrito de contestación a la demanda.

SEGUNDO: El art. 34.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, (art. 42.1 en la redacción original) establece: *"El Ministro del Interior reconocerá la condición de apátrida a los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos previstos en la Convención sobre el*

estatuto de Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y les expedirá la documentación prevista en el artículo 27 de la citada Convención. El estatuto de apátrida comportará el régimen específico que reglamentariamente se determine".

Por su parte, el art. 1 del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida, señala en su punto 1: *"Se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad. Para hacer efectivo dicho reconocimiento, deberá cumplir los requisitos y procedimiento previstos en el presente Reglamento".*

Conviene añadir que el art. 13 de dicha norma reconoce: *"1. Los apátridas reconocidos tendrán derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con lo dispuesto en la normativa de extranjería.*

2. La autoridad competente expedirá, en su caso, la tarjeta acreditativa del reconocimiento de apátrida, que habilitará para residir en España y para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, así como el documento de viaje previsto en el artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954. La validez del documento de viaje será de dos años.

3. La Oficina de Asilo y Refugio adoptará las medidas necesarias para vigilar y controlar que, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, se expida por el órgano competente a los apátridas aquellos documentos o certificaciones que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas".

La Convención sobre el Estatuto de Apátrida hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954, a la que se adhirió España por instrumento de 24 de abril de 1997 (BOE de 4 de julio de 1997), establece en su art.1.1: *"A los efectos de la presente Convención, el término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".*

Y, finalmente, el art. 27 de dicha Convención dice: *"Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo apátrida que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje".*

Tal como ha venido diciendo la Sala en anteriores ocasiones, a la luz de la normativa arriba expuesta se concluye que, desde un punto de vista jurídico, apátrida es aquella persona que no puede ser nacional de otro Estado conforme a su legislación. Ello supone que quien solicite dicho estatuto ha de probar que reúne tal requisito.

TERCERO: En la solicitud del estatuto de apátrida manifestaba y acreditaba el interesado haber nacido el NUM000 de 1968 en Echdeiria (Sahara Occidental), que desde 1975 hasta 2010 residió en los campamentos de refugiados de Argelia, salvo durante el periodo 1979/1989 durante el que residió en Cuba por motivo de estudios, careciendo de nacionalidad. Presentó los documentos reseñados.

Sobre la interpretación de la normativa de aplicación, arriba mencionada, hay una abundante y ya consolidada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la STS de 22/12/08, en la que se dice:

"(...) la regulación originaria de la Ley Orgánica 4/2000 viene caracterizada por: a) la necesidad de que el extranjero acredite que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma; b) el carácter potestativo de la concesión del Estatuto de Apátrida ("podrá").

En cambio, tras la modificación introducida por la Ley 8/2000 no se exige al extranjero la acreditación de que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, pues la norma se refiere ahora a los extranjeros que "manifiesten" carecer de nacionalidad; y, por otra parte, nos encontramos con un régimen que no es ya potestativo sino imperativo, al señalar el precepto que el Ministro del Interior "reconocerá" la condición de apátridas y les "expedirá" la documentación prevista en la Convención sobre el Estatuto de Apátridas.

Por lo demás, en consonancia con esta última formulación legal, el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida aprobado por Real Decreto 865/2001, de 20 de julio establece en su artículo 1.1 que "Se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad.

Para hacer efectivo dicho reconocimiento, deberá cumplir los requisitos y procedimiento previstos en el presente Reglamento".

Ahora bien, una vez señalado el cambio introducido por la Ley Orgánica 8/2000 respecto a la exigencia probatoria establecida en la normativa anterior, debe también destacarse que en la normativa legal y reglamentaria ahora aplicable el reconocimiento de la condición de apátrida aparece vinculado, como precisa el citado artículo 1.1 del Reglamento, a la circunstancia de que la persona solicitante "no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

Este inciso es plenamente congruente con la remisión que tanto el precepto reglamentario como la norma legal a la que éste sirve de desarrollo hacen a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, pues el artículo 1.1 de dicha Convención dispone que "el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

A la luz de tales disposiciones, y sin que ello suponga exigir al solicitante del estatuto de apátrida una cumplida acreditación de que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, no cabe ignorar que la consideración de apátrida sólo procede respecto de la persona "que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

Por tanto, más allá de la mera manifestación del solicitante de que carece de nacionalidad, debe existir algún dato que indique la concurrencia de la circunstancia señalada en la norma, pues sin ella el reconocimiento del estatuto de apátrida resulta improcedente."

CUARTO: Sobre la situación de los saharauis residentes en campamentos de refugiados en Argelia, como es el supuesto que ahora nos ocupa, se ha pronunciado la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencias recientes, entre las que cabe citar la STS de fecha 19/12/08 , en la que se recoge la doctrina expuesta en las SSTS de 20/11/07 y 18/7/08 , de la que se hacen eco, entre otras, las STS de 20/09/11 , 21/10/11 , 14/12/11 , todas ellas en supuestos en los que la Administración basó la denegación del estatuto de apátrida, en dos razones: que el solicitante ya recibía protección de un organismo de las Naciones Unidas y que Argelia concede pasaportes a los saharauis. Razones que han sido consideradas insuficientes.

Se dice en las referidas sentencias:

<<(…) Argelia nunca ha efectuado manifestación alguna -expresa ni tácita- tendente al reconocimiento u otorgamiento de la nacionalidad argelina a los saharauis que, como refugiados, residen en los campamentos de Tinduff.

Lo acontecido con la recurrente -y con otros saharauis en condiciones similares- es que Argelia, por razones humanitarias, documenta a los saharauis refugiados en su territorio -en concreto, en el desierto cercano a Tinduff- con la finalidad de poder salir por vía aérea a países que -como España- no tienen reconocido como país a la República Árabe Saharaui Democrática; documentación consistente en la emisión de pasaporte al que el Consulado Español en Argel acompaña el correspondiente visado. Mas, con tal actuación, en modo alguno se está procediendo al reconocimiento de la nacionalidad argelina por los saharauis, la cual, por otra parte, como ocurre con el Reino de Marruecos, tampoco es solicitada o deseada por los mismos. No se trata, pues, del otorgamiento del vínculo de la nacionalidad, sino de una mera actuación de documentación de un indocumentado con la expresada finalidad humanitaria de poder desplazarse para -como en este caso aconteció- poder recibir atención médica. Por ello, la exigencia, tanto del Ministerio de Interior como de la sentencia de instancia, de tener que recurrir a las vías administrativas y judiciales argelinas para obtener la renovación del pasaporte concedido en los términos expresados, en modo alguno resulta aceptable, cuando consta acreditado que el Consulado de Argelia en Madrid se niega a la mencionada prórroga -por carecer los solicitantes de nacionalidad argelina- remitiéndolos a la Oficina de la RASD en España que, al no estar reconocida por España, carece de la posibilidad de emitir pasaportes o renovarlos a quienes - como la recurrente- devienen indocumentados en España por la expiración del pasaporte con el entraron en nuestro país.

Resulta conveniente distinguir dos situaciones diferentes: la una es la que -como en el supuesto de autos acontece- consiste en proceder a documentar a quien por diversos motivos carece de documentación que le impide su simple desplazamiento e identificación; y otra, diferente, la concesión de la nacionalidad de un país. La primera cuenta con un carácter formal, no exige la solicitud y voluntariedad del destinatario y no implica una relación de dependencia con el Estado documentante; la segunda, el otorgamiento de la nacionalidad, por el contrario, exige el cumplimiento de una serie de requisitos previstos por la legislación

interna del país que la otorga, e implica su previa solicitud y su posterior y voluntaria aceptación -que se plasma en la aceptación o el juramento del texto constitucional del país-, surgiendo con el nuevo país un vínculo jurídico de derechos y obligaciones que la nacionalidad implica y representa. La nacionalidad no originaria implica, pues, la aceptación -por supuesto, voluntaria- de un nuevo status jurídico si se cumplen las condiciones legales previstas internamente por cada país, mas, en modo alguno, la nacionalidad puede venir determinada por la imposición, por parte de un país, con el que se mantienen determinados vínculos - por variados motivos- en relación con quien no desea dicha nacionalidad, por no concurrir un sustrato fáctico entre ambos que permita la imposición de la relación jurídica configuradora de la citada relación.

La nacionalidad, pues, es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado, según se establece en la legislación del Estado, y comprende derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como las responsabilidades del Estado y del individuo; mas todo ello, como venimos señalando, en el marco de una relación de voluntariedad y mutua aceptación.

En consecuencia, desde la perspectiva argelina, y de conformidad con la Convención de Nueva York, la recurrente no puede ser "considerada -por parte de Argelia- como nacional suyo,... conforme a su legislación".

Y en cuanto a la protección de los saharauis por parte de las Naciones Unidas dijimos:

"Por último, tampoco podemos considerar a la recurrente como incluida en el supuesto de la excepción prevista en artículo 1.2.i) de la Convención de Nueva York de 1954, esto es, como "personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia".

Como ya conocemos la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU núm. 690 (de 24 de abril de 1991), por la que se creó - por unanimidad- la Misión de Naciones Unidas para la Organización del Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) en modo alguno reconoce a la recurrente la protección y asistencia exigida por la excepción convencional de precedente cita; si se observan los objetivos de la misma se podrá comprobar que tal Misión está dirigida a "supervisar" el cese del fuego entre el Reino de Marruecos y los saharauis; a "verificar" la reducción de tropas de Marruecos en el territorio del Sahara; a "supervisar" la restricción de tropas marroquíes y saharauis a lugares señalados; a "supervisar" el intercambio de prisioneros de guerra; a "hacer efectivo" el programa de repatriación; a "identificar y registrar" las personas con derecho a voto; así como a "organizar y asegurar" la celebración de un referéndum libre y justo, dando a conocer los resultados.

*Por tanto, los seis primeros cometidos se relacionan con una situación bélica, que se trata de evitar o minimizar en sus efectos y consecuencias, y, los dos últimos se relacionan con la celebración de un referéndum, cuya espera dura ya dieciséis años desde que se creara la MINURSO. No parece, pues, que con tan específicas competencias la citada Misión pueda otorgar a los saharauis la protección y asistencia que la Convención requiere para excluir a los mismos de su pase a la situación de **apatridia**. Escasa protección y asistencia puede deducirse de tal Misión por parte de quienes -desde hace mas de treinta años- viven como refugiados en el desierto de una país vecino, y sin que el ordenado referéndum se haya celebrado tras los citados dieciséis años de espera. En todo caso, si descendemos al caso concreto, tal supuesta protección y asistencia sería predicable en relación con quienes se mantienen como refugiados en Argel, mas sin que los efectos de la MINURSO, limitada a los ámbitos expresados, abarque a quienes, como la recurrente residen, en España.*

Como hemos dicho, las consideraciones expuestas en estas sentencias, que acabamos de transcribir, resultan plenamente aplicables al caso aquí examinado, por lo que, en definitiva, procede estimar el recurso de casación y, revocando la sentencia de instancia, estimar el recurso contencioso-administrativo en el sentido de reconocer el derecho del recurrente al reconocimiento del estatuto de apátrida.>>

La anterior doctrina es de plena aplicación al caso enjuiciado, por lo que procede la estimación del recurso, con las consecuencias que de ello derivan.

QUINTO: La Sala, en atención a lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA , no aprecia la concurrencia de méritos que justifiquen la condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS



Que **estimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora **D^a. Gema Avellaneda Peña**, en nombre y representación de **D. Jose Pedro**, contra la Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 4 de noviembre de 2010, a la que la demanda se contrae, la cual anulamos. Y reconocemos al recurrente la condición de apátrida, debiendo de ser documentado en tal sentido por el Ministerio de Interior.

Sin hacer condena en costas.

Así por esta nuestra Sentencia que se notificará a las partes haciendo la indicación de que contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala 3^a del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el art. 86.1 de la LJCA, y de la cual será remitido testimonio a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ